



CAIRN.INFO
Chercher, repérer, avancer.

Revue française d'administration publique | 99-110
Distribution électronique Cairn pour les éditions Ecole Nationale d'Administration. © Ecole Nationale d'Administration. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes¹

Annamaria Poggi
Professeur de droit public à l'Université de Turin

L'ORGANISATION DES COMPÉTENCES ADMINISTRATIVES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA CONSTITUTION RÉPUBLICAINE DE 1948

Le texte initial de l'article 118 de la Constitution fixait deux principes. Le premier était relatif à la répartition des compétences entre l'État et les régions (on ne traitera ici que des régions à statut ordinaire qui constituent la majorité des régions italiennes). Le second établissait la répartition des compétences entre État et régions, d'une part, et collectivités territoriales, d'autre part². D'après le premier principe, dénommé parallélisme, « les fonctions administratives, pour les matières énumérées à l'article précédent sont de la compétence de la région, sauf celles d'intérêt exclusivement local qui peuvent être attribuées par les lois de la République aux provinces, aux communes ou à d'autres collectivités locales ». L'attribution de compétences administratives à l'État et aux régions était liée à l'attribution des compétences législatives, en fonction d'un système simple : les régions étaient *a priori* titulaires des compétences législatives dans les matières dites concurrentes, sous réserve de principes d'encadrement posés par l'État sous forme de lois. L'État était titulaire des compétences législatives dans les matières résiduelles, à savoir toutes celles qui n'étaient pas expressément attribuées aux régions. La seule dérogation à ce principe résidait dans la possibilité pour l'État de déléguer aux régions d'autres fonctions administratives (art. 118, alinéa 2 ancien).

La répartition des compétences administratives entre l'État et les régions, d'une part, et les collectivités locales, d'autre part, était en revanche fondée sur le principe de localisation de ces compétences. Selon ce principe, l'État pouvait attribuer directement aux provinces et aux communes des compétences administratives concernant une matière pour laquelle les régions détenaient la compétence législative. Les régions devaient en outre exercer leurs fonctions administratives en les déléguant aux provinces et aux communes (art. 118, alinéa 3 ancien).

L'article 5 de la Constitution pouvait être interprété comme tendant, en ce qui concernait l'administration de l'État, vers une rupture à l'égard du système mis en place³. Celle-ci ne prendra véritablement effet qu'à la fin des années 1970. D'après la Constitution, en effet, l'administration (pour la partie qui résulte des transferts des compétences aux collectivités territoriales) ne peut plus être considérée comme

¹

²

³

administration de l'État exercée directement par les ministères (administration directe) ou indirectement à travers les collectivités territoriales.

LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES SANS MODIFICATION DE LA CONSTITUTION : LA LOI N° 59 DE 1997

Malgré les potentialités de l'article 5 (et de la Constitution en général) pour engager une profonde décentralisation de l'action publique d'État, le système italien est resté pendant très longtemps centralisé, en raison d'une gestion très rigide des compétences administratives par les appareils ministériels⁴. Le retard dans la création des régions à statut ordinaire, dont l'activité législative et administrative n'a réellement commencé qu'en 1971, est certainement l'une des principales raisons de cette situation.

La première décentralisation de compétences administratives de l'État vers les régions n'a eu lieu qu'en 1977 (soit presque trente ans après l'entrée en vigueur de la Constitution) avec le décret du Président de la République n° 616. Celui-ci ne s'est néanmoins révélé que peu efficace, car il n'a pas été accompagné d'une restructuration de l'appareil ministériel d'État. Au contraire, presque simultanément à la mise en place des régions, la législation étatique créait un nouvel instrument (la compétence d'orientation et de coordination) qui allait peser profondément sur l'action administrative des régions et des collectivités territoriales⁵.

Il faudra encore attendre vingt ans pour que se mette enfin en place une véritable décentralisation administrative⁶. L'article 1, alinéa 2 de la loi n° 59 de 1997 transféra aux régions et aux collectivités locales toutes les compétences administratives relatives « à la préservation des intérêts et à la promotion du développement des communautés concernées, mais aussi toutes les [compétences] administratives localisées sur les territoires respectifs exercées par un organe de l'État ». Ces transferts ont été ensuite mis en œuvre par une série de décrets législatifs dont le plus important est le décret législatif n° 112/1998. Cette loi introduisit en outre, pour la première fois, le principe de subsidiarité, en précisant que l'attribution des compétences devait échoir à l'« autorité territorialement et fonctionnellement la plus proche des citoyens concernés » (art. 4, alinéa 3, lettre a)⁷.

La loi n° 59/1997 a par ailleurs posé les bases d'une réforme organique de l'administration d'État : réforme de la Présidence du conseil et des ministères⁸; réorganisation des collectivités⁹; réforme des instruments d'évaluation et de contrôle de l'activité administrative¹⁰; réforme du secteur de la recherche scientifique et technique¹¹ et enfin achèvement de la réforme de l'emploi public¹².

LA RÉVISION DU TITRE V DE LA CONSTITUTION DE 2001 : LA FIN DU PRINCIPE DE PARALLÉLISME ET L'INTRODUCTION DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

La révision de 2001 a entériné au niveau constitutionnel les réformes mises en place par la loi n° 59/1997. Le nouvel article 117 a donc complètement renversé le critère d'attribution des compétences législatives entre État et régions. À l'État échoient exclusivement les matières énumérées au second alinéa de l'article 117, alors que les régions voient s'accroître le nombre des matières relevant d'une compétence

—4

—5

—6

—7

—8

concurrente et deviennent titulaires des compétences résiduelles. L'alinéa 4 de l'article 117 précise en effet que « dans toutes les matières qui ne sont pas expressément réservées à la législation de l'État, le pouvoir législatif échoit aux régions ».

Un tel renversement a des conséquences importantes sur l'exercice des fonctions administratives. L'État en est titulaire seulement dans les matières vis-à-vis desquelles il dispose d'une compétence exclusive, comme le confirme l'alinéa 6 de l'article 117 qui délimite le pouvoir réglementaire de l'État. Le pouvoir d'adopter des règlements est donc strictement lié à l'exercice de la compétence administrative. De manière générale, le pouvoir réglementaire est attribué aux régions « dans toutes les autres matières ». Le pouvoir réglementaire « ayant trait à l'organisation et à l'exécution des fonctions qui leur sont attribuées » appartient aux communes, aux provinces et aux villes métropolitaines (ces dernières n'étant pas encore instituées).

Ce changement du critère de répartition des compétences législatives s'accompagne de l'abandon du principe de parallélisme : « les [compétences] administratives sont attribuées aux communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation » (art. 118 al. 1). Par conséquent, selon cet article, l'autorité qui peut légiférer sur une matière donnée n'est plus automatiquement (et sauf dérogation) titulaire des compétences administratives relatives. Alors que le pouvoir législatif est attribué directement par la Constitution, le pouvoir administratif est, quant à lui, encadré par les principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation.

Ces principes ne sont pas une nouveauté puisqu'ils étaient déjà inscrits dans la loi de 1997 à laquelle le législateur a vraisemblablement voulu faire référence¹³. L'article 4, alinéa 4, lettre h de cette loi imposait que soit respecté, entre autre, le « principe de différenciation dans l'attribution des [compétences] en considérant les différentes caractéristiques tant associatives, démographiques, territoriales que structurelles des collectivités attributaires » lors des transferts de compétences. Par « adéquation », il faut comprendre « l'aptitude organisationnelle de l'administration réceptrice à garantir, même associée à d'autres collectivités, l'exercice des fonctions » (art. 4, al. 4, lettre g.). Ces deux principes ont été ultérieurement précisés par le décret législatif n° 267/2000, *texte unique sur les autonomies locales*¹⁴. À la différence de ces deux principes (qui fixent les caractéristiques structurelles des collectivités attributaires des compétences administratives), le principe de subsidiarité fixe le critère de répartition de ces compétences. Selon ce dernier, le législateur (l'État ou les régions) doit privilégier, dans le cadre des transferts, la dimension territoriale la plus proche du citoyen (par conséquent la commune en premier lieu.) Ce décret législatif a aussi affirmé que le principe de subsidiarité était destiné à valoriser l'apport des citoyens, qu'ils agissent individuellement ou en tant que membres d'une association, dans le déroulement des activités d'intérêt général, ce que la loi n° 59/1997 avait déjà esquissé.

La lecture conjointe des alinéas 2,3 et 6 de l'article 117 et de l'alinéa 1 de l'article 118 nous permet d'affirmer que la révision constitutionnelle de 2001 a radicalement

changé les caractéristiques constitutionnelles de l'action publique territoriale à travers l'introduction des éléments suivants : l'État voit diminuer ses pouvoirs législatifs mais aussi la nature de son action publique; au contraire, les régions voient augmenter leurs compétences législatives mais aussi leurs pouvoirs de régulation de l'action publique; les communes, les provinces et les villes métropolitaines deviennent les gestionnaires effectifs de l'action publique. Avec l'introduction de la subsidiarité, en effet, toute l'administration est potentiellement administration locale¹⁵; le souci principal de l'organisation administrative est d'éviter le doublement et parfois même le triplement des structures et des compétences administratives consacrées à un même secteur¹⁶.

LES PROBLÈMES LIÉS À L'INTERPRÉTATION DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

Cette réforme, pourtant en théorie de nature organique, a pourtant soulevé des problèmes liés aux insuffisances du nouveau texte constitutionnel, à l'absence de dispositions transitoires et aux difficultés d'interprétation dues au manque de clarté du texte lui-même. En résumé, les principaux problèmes en rapport avec notre propos concernent le changement du critère de répartition des compétences législatives et de la « technique » retenue pour répertorier les matières, la qualification constitutionnelle de la « typologie » des compétences administratives et enfin l'absence de dispositions transitoires précisant le processus de transfert de ces fonctions.

Concernant la première question, le problème le plus important réside dans le fait que la technique de classification des différentes matières attribuées à l'État ou aux régions peut faire l'objet de critiques. Par exemple, de nombreuses matières sont divisées entre l'État et les régions (ainsi en est-il des biens culturels pour lesquels l'État a la charge de leur « protection » et les régions de leur « mise en valeur » ou encore des rapports avec l'Union européenne attribués soit à l'État soit aux régions en fonction des matières de compétences respectives...). D'autres matières sont partagées, en raison du maintien des compétences transversales de l'État qui débordent sur de nombreuses matières relevant de compétences régionales (citons par exemple la protection de la concurrence ou la fixation des niveaux essentiels de prestations en matière de droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur tout le territoire national). Une telle situation a inévitablement des conséquences sur l'action publique qui peut se retrouver fragmentée entre différents organes.

En second lieu, l'article 118 introduit une nouvelle typologie des compétences administratives qui est particulièrement compliquée. Elle ne distingue en effet pas moins de quatre catégories différentes : compétences attribuées, compétences propres et compétences conférées, à laquelle s'ajoute une autre catégorie, les compétences fondamentales (introduite par l'alinéa 2 lettre p de l'article 117). Pour l'heure, la doctrine ne s'est prononcée que sur certains aspects de cette typologie considérant, par exemple, que la catégorie des fonctions attribuées « était vide de contenu » car elle n'avait pas de spécificité par rapport aux autres catégories¹⁷. Concernant les éléments distinctifs des autres compétences, il ne semble pas émerger de consensus dans la doctrine. Cette absence d'accord est renforcée par l'impossibilité de pouvoir s'appuyer sur l'interprétation de la Cour constitutionnelle,

—13

—14

—15

les communes et provinces n'ayant pas accès à la Cour pour faire valoir leurs compétences en matière administrative. Enfin, l'absence de dispositions transitoires destinées à régler les modalités de mise en œuvre de la réforme constitutionnelle constitue un autre problème important. Cette question est fondamentale car les articles 117 et 118 n'étant pas applicables en l'état, il est évident que tant que des dispositions législatives spécifiques ne seront pas prises, ils ne seront pas réellement mis en œuvre. À moins d'accepter une solution de type jurisprudentiel qui, par sa nature, ne saurait se substituer à des choix purement politiques.

L'INEXÉCUTION DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE AU COURS DE LA NEUVIÈME LÉGISLATURE

La réalisation de la réforme constitutionnelle aurait demandé que l'État adopte rapidement différentes mesures : des lois organisant les transferts ultérieurs de compétences administratives au regard de la décentralisation administrative opérée par la loi n° 59/1997; des lois pour déterminer les « niveaux essentiels », clés de la mise en œuvre de compétences de l'État; des lois de reconnaissance des principes fondamentaux des matières relevant des compétences concurrentes et par lesquels le législateur national « encadre » (lois-cadre) l'exercice détaillé de ces mêmes compétences par les législateurs régionaux; une loi (ou des lois) de mise en œuvre de l'article 119; une loi portant révision du texte unique des collectivités territoriales et donnant une définition des compétences fondamentales, propres et attribuées.

De telles dispositions étaient et peuvent toujours aujourd'hui être considérées comme indispensables. Sans loi d'attribution de compétences administratives qui s'adapte au changement de répartition des compétences législatives (et administratives), il manque en effet l'objet même de l'exercice du pouvoir administratif. Les lois précédentes ne garantissent pas nécessairement la mise en œuvre de la loi constitutionnelle, comme nous avons déjà pu le souligner¹⁸. Il suffit de rappeler que le décret législatif n° 112/1998 a conservé la fonction d'orientation et de coordination au bénéfice de l'État et que c'est précisément à travers cet instrument que l'État a fermement maintenu l'orientation et le contrôle de l'exercice des compétences administratives (et même parfois législatives) des régions.

L'absence de détermination des « niveaux essentiels » des prestations en matière de droits civils et sociaux qui doivent être garantis sur tout le territoire national (art. 117, alinéa 2, point m) empêche non seulement l'exercice du pouvoir législatif des régions dans le domaine des droits civils et sociaux, mais prive aussi – par ricochet – les autres collectivités locales de la possibilité d'adopter des règlements relatifs aux subventions.

L'absence d'adoption de « lois cadre » a des conséquences négatives sur l'exercice des compétences administratives. Il y a en effet des secteurs où l'absence de ces lois ne peut être remplacée par la détermination des principes au niveau des régions. C'est le cas des subventions publiques qui doivent être garanties de manière uniforme. Dans un cas comme dans l'autre, l'activité des régions ne peut se substituer à l'absence de principe et c'est à l'État que revient le rôle de détermination des principes fondamentaux¹⁹.

16

17

18

19

20

Il en est de même pour l'absence de mise en œuvre de l'article 119 de la Constitution²⁰. Il semble évident, en effet, que la réalisation effective de la décentralisation dépend aussi de la façon dont le système régional dans son ensemble sera capable de garantir une égale position constitutionnelle des sujets en matière de droits. Un modèle de financement des régions et des collectivités locales devient indispensable afin qu'elles puissent se doter d'une organisation permettant la mise en place de services garantissant les droits (constitutionnels).

Enfin, en ce qui concerne plus précisément les collectivités locales, la non révision du *texte unique sur les collectivités locales* et surtout des dispositions relatives au contenu des compétences fondamentales pèsera lourdement sur leur autonomie.

En ce qui concerne les régions, l'absence d'une législation redéfinissant les compétences administratives attribuées par les précédents transferts de compétences²¹ s'est accompagnée d'« un renforcement du profil administratif de la région en terme de programmation, de coordination et d'orientation »²² qui n'a pas permis « la mise en discussion de son administration indirecte »²³. En substance, les régions n'ont pas renoncé à leurs fonctions administratives. Elles continuent à les exercer à travers des organes *ad hoc* et paradoxalement, depuis 2001, on assiste à une véritable explosion du nombre d'organes administratifs qui à divers titre exercent des fonctions administratives indirectes par région « interposée »²⁴. Cette conséquence était dans une certaine mesure prévisible, car elle découle d'une interprétation du titre V qui a accentué l'exclusion des régions du « système constitutionnel » réservé à l'État (droits civil, pénal et procédural)²⁵, mais pas forcément dans toute sa dimension : ainsi la rétention des compétences constatées au niveau national a-t-elle été également observée au niveau régional.

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

La non-intervention du législateur national a obligé la Cour à jouer un rôle supplétif qui, comme l'a souligné de façon polémique le président Zagrebelsky dans son rapport sur la justice constitutionnelle en 2003, n'était « ni souhaité, ni apprécié ». La Cour s'est principalement prononcée sur la définition des compétences législatives qui inévitablement se répercute sur l'exercice des compétences administratives. Tel a, par exemple, été le cas de la décision n° 303/2003 qui a conduit une partie de la doctrine à considérer qu'avec cette décision la Cour avait « réécrit » le titre V de la Constitution²⁶. Pour bien comprendre l'importance d'une telle jurisprudence, il nous a semblé nécessaire de suivre la classification des compétences telles qu'elles sont présentées dans la Constitution et donc de distinguer : la compétence exclusive de l'État, la compétence concurrente, la compétence exclusive des régions ou des provinces autonomes et le partage de compétence entre État et régions.

Compétence exclusive de l'État

Quand la Cour reconnaît l'existence d'une compétence exclusive de l'État sur la matière à propos de laquelle il y a un contentieux, elle fait une différence entre les compétences qui, selon une définition connue, peuvent être considérées comme « excluantes » et celles qui ne peuvent être considérées comme « non excluantes ».

—²¹

—²²

—²³

—²⁴

Lorsque la matière est de compétence exclusive et excluante de l'État – comme la protection des biens culturels²⁷ – la Cour considère, en toute logique, que le pouvoir administratif et réglementaire échoit à l'État. Quand, en revanche, l'objet du contentieux est une matière exclusive et non excluante – comme la protection de l'environnement – la position de la Cour change sensiblement. Dans de tels cas, la Cour accepte des interventions des régions si elles sont justifiées au titre d'une compétence législative régionale (article 117, alinéa 3 et 4) qui peut constituer la base légale de leur pouvoir réglementaire²⁸.

Compétence exclusive régionale

Les sentences les plus significatives en la matière sont celles qui ont porté sur les compétences législatives exclusives des provinces de Trente et de Bolzano (ces provinces sont les deux seules à avoir des compétences législatives). Dans ces cas, la position de la Cour est très nette. Elle considère qu'il ne peut pas y avoir de réglementation des compétences administratives (sous la forme du pouvoir réglementaire) de la part de l'État²⁹. La position de la Cour a parfois été facilitée par l'existence de compétences exclusives ou concurrentes des deux provinces autonomes et par l'absence de compétences de l'État. Dans les cas d'un enchevêtrement de compétences primaires et concurrentes des provinces autonomes, la Cour a exclu l'existence de conditions justifiant un exercice unitaire de la compétences qui aurait été en mesure de mettre en œuvre le mécanisme de subsidiarité de l'article 118, alinéa 1. C'est le cas du conflit de compétences soulevé par la province de Trente par rapport à un décret ministériel contenant « les caractéristiques que doivent posséder les sociétés scientifiques et les associations technico-scientifiques des professions sanitaires », au motif que celui-ci empiétait sur ses compétences provinciales en matière de « formation professionnelle », « organisation des services provinciaux et du personnel préposé » et « protection de la santé » qui sont de la compétence des régions³⁰. Même dans le cas du pouvoir résiduel des régions ordinaires, la Cour a rappelé l'exclusion d'un pouvoir réglementaire de l'État. Cette situation pourrait toutefois ne pas être très significative en raison du caractère clairement « interstitiel » de telles compétences, parmi lesquelles on trouve, entre autres : les fêtes, les foires, les manifestations à caractère religieux, philanthropique ou politique³¹, l'artisanat³², le transport public local³³, l'organisation administrative de la région³⁴.

Compétence concurrente

En présence de compétences concurrentes, la position de la Cour est nécessairement plus articulée. En règle générale, dans de telles matières (article 117, alinéa 6), il ne peut exister de dispositions réglementaires de l'État. Celles-ci doivent donc être annulées, sauf dans les trois situations suivantes : quand le règlement national est antérieur à la révision constitutionnelle; quand la loi régionale est abrogée par une loi cadre et qu'il existe un règlement national en la matière; enfin, quand, la révision constitutionnelle a opéré un transfert d'une compétence exclusive de l'État aux régions, mais que l'absence de détermination des principes fondamentaux par l'État ne peut être compensée par la législation régionale. Dans de tels cas la Cour utilise, avec des argumentations diverses, la thèse discutable de la « souplesse » du

La sentence 376/2002 représente bien le type de situation dans laquelle la Cour « sauve » des règlements de délégifération adoptés par la loi de simplification administrative de 1999, parmi lesquels des règlements de procédures d'adoption des actes administratifs relevant de la compétence des régions. Dans ce cas, les régions mettaient en discussion le mécanisme de la « souplesse » (introduit par l'article 20, alinéa 2 de la loi n° 59/1997), considérant que ce dernier était en contradiction avec l'article 117 de la Constitution. Selon les requérants, les règlements nationaux ne pouvaient pas réglementer des matières de compétence législative régionale et l'instrument de la délégifération ne pouvait être utilisé pour des normes entre lesquelles il y avait un rapport de concurrence et non de hiérarchie. Dans son interprétation, la Cour (qui a considéré les dispositions antérieures à la révision constitutionnelle, le recours ayant été déposé avant) a précisé que ces règlements n'abrogeaient pas les lois régionales et que leurs effets devaient s'appliquer aux seules normes primaires nationales « qui étaient déjà applicables, à titre supplétif et souple, en absence de réglementation régionale correspondante ». Les régions sont par conséquent contraintes à intervenir (et, au moins au début, par des lois) dans le but d'éviter les effets, en pratique pourtant difficilement évitables, découlant de règlements de délégifération adoptés par l'État central, qui en théorie « délégifèrent » des normes d'État, mais qui en pratique s'appliquent également aux procédures régionales relatives à l'adoption des actes administratifs³⁵. De plus, le maintien du règlement national de délégifération empêche la mise en œuvre de l'alinéa 6 de l'article 117. En effet, le règlement régional qui intervient de manière autonome (sauf dans le cas de couvertures statutaires) ne peut abroger le règlement national qui ne peut l'être que par une loi régionale.

La deuxième situation provient, entre autres, de la solution d'un conflit de compétences soulevé par la province de Bolzano et par la région du Val d'Aoste à propos de deux décrets du Président de la République, l'un portant règlement portant l'institution du système de qualification pour les personnes exécutant des travaux publics et l'autre portant règlement d'application de la loi-cadre en matière de travaux publics, en raison de leur compétence exclusive en matière de travaux publics d'intérêt provincial et régional. La région d'Émilie-Romagne contestait, quant à elle, le second règlement, parce qu'il empiétait sur sa compétence en matière de réglementation des travaux publics d'intérêt régional. Les requérants contestaient, là aussi, l'application supplétive des règlements nationaux. En ayant recours au principe de continuité, la Cour, après avoir rappelé que l'État ne peut adopter de règlements dans les matières de compétence régionale, a considéré que de tels règlements s'appliquent dans le cas où les lois régionales (des seules régions ordinaires) sont abrogées par une loi-cadre « ou quand aucune loi régionale n'a été adoptée (et par conséquent la réglementation antérieure aujourd'hui délégiférée continue à s'appliquer), en application du principe de continuité »³⁶.

La troisième et dernière situation a concerné un cas très particulier d'application du principe de continuité relatif à une matière de compétence régionale pour laquelle l'absence de loi nationale empêchait le législateur régional d'intervenir. Dans cette

situation, bien que rappelant le principe général, la Cour « sauve » les règlements nationaux en vigueur, dans des matières de compétence concurrente. Avec la sentence 255/2004, la Cour a déclaré non fondé le recours de la région toscane contre un décret législatif (converti ensuite en loi) qui reproduisait le mécanisme contenu dans la loi 163/1985 (nouvelle réglementation des obligations de l'État en faveur du spectacle) renvoyant pour la détermination des critères et des modalités de versement des prestations et des taux de répartition du Fonds unique pour le spectacle à des décrets du ministère ne possédant pas une nature réglementaire. La Cour, après avoir considéré que le décret puis la loi relevait de la matière « promotion et organisation d'activités culturelles » qui est une matière de compétence concurrente, soutint qu'en application du principe de continuité, la réglementation nationale n'était pas automatiquement caduque ni forcément entachée d'inconstitutionnalité. Les lois régionales ne peuvent pas en effet concerner une activité qui est nécessairement nationale (principes et critères pour le versement des prestations) et dont la suspension aurait une incidence sur les attentes des personnes bénéficiaires de ces prestations. Dans un tel cas, poursuit la Cour, « on se trouve, dans ce domaine, comme dans tous les domaines analogues qui sont devenus désormais de compétence régionale au sens du troisième alinéa de l'article 117 de la Constitution, mais caractérisés par une procédure centralisée, de toute évidence devant un cas de nécessité qui impose que le législateur national réforme en profondeur les lois en vigueur (qui ne sont pas directement modifiables par le législateur régional, dans des cas comme celui-ci) pour les adapter à la nouvelle orientation constitutionnelle ». Dans un secteur comme celui-ci, la Cour affirme que « l'on subit les conséquences de la difficulté provenant de l'absence, dans la loi constitutionnelle 3/2001, de dispositions destinées à encadrer la période transitoire dans les matières pour lesquelles il y a eu un changement d'attribution entre État et régions. » C'est particulièrement le cas quand « il est nécessaire de passer d'une législation relative à des procédures centralisées à des formes de gestion des interventions administratives mises en œuvre par les régions, sans que les lois régionales ne soient en mesure de transposer directement la législation en vigueur de façon efficace ».

À la suite de l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle de 2001, l'annulation du règlement national dans les matières de compétence régionale concurrente n'a lieu que quand celui-ci a été adopté *ex novo* (sans qu'il trouve sa source dans une loi nationale antérieure). C'est le cas dans les sentences 12/2004, 17/2004 et 30/2005. En particulier dans ce dernier arrêt, la Cour a exprimé de manière claire sa position en affirmant que « dans les matières de compétence concurrente la norme nationale doit se limiter à poser les principes fondamentaux, les régions en revanche étant compétentes pour le détail, s'agissant de sources entre lesquelles il y a un rapport de séparation de compétences mais pas de hiérarchie ». En conséquence, la Cour a annulé la disposition (article 25 de la loi de finances 2003) qui renvoyait à de futurs règlements ministériels, la réglementation du paiement et de l'encaissement des sommes provenant de la mise en œuvre de dispositions contractuelles.

Conjonction de compétences

Dans les cas que nous pourrions définir comme « conjonctions de compétences », la

jurisprudence de la Cour est encore plus élaborée. Il s'agit de cas dans lesquels, à cause de la matière, l'article 117 énonce un partage des compétences entre l'État et les régions (les compétences concurrentes constituent l'exemple le plus classique) et pour lesquels il est nécessaire de coordonner leurs compétences administratives respectives. Soumise à la Cour, cette question a été résolue avec la sentence 303/200337 qui a, entre autre, estimé que l'application du principe de subsidiarité avait une incidence sur l'exercice des compétences normatives de réglementation des compétences administratives qui comporte dans ce cas une attraction vers le « haut ». Par conséquent, dans le cas où la compétence administrative doit être exercée de manière unitaire en application du principe de subsidiarité, la collectivité la plus appropriée (dans ce cas l'État) attire à elle, non seulement l'exercice de la compétence administrative, mais aussi la compétence législative pour l'encadrer. Le raisonnement de la Cour (qui a été injustement critiqué) se fonde sur une interprétation des dispositions des articles 118 et 117, alinéa 6, selon lesquelles l'attribution des compétences administratives (selon les critères prévus à l'article 118) nécessite des pouvoirs normatifs afin de l'encadrer (selon le système de règles de l'article 117, alinéa 6). Dans cette perspective, la Cour n'a pas « réécrit » le titre V,³⁸ mais en revanche, elle en a donné une clef de lecture essentielle, à savoir qu'il n'est pas possible d'en concevoir la mise en œuvre dans l'optique du principe de parallélisme. Ce principe trouve aujourd'hui ses limites dans le principe de subsidiarité et dans celui d'adéquation.

Dans les autres cas de conjonction de compétences législatives pour lesquels il se révèle nécessaire de coordonner les compétences administratives, deux cas de figure sont possibles : l'intervention des deux collectivités compétentes ou la prévalence de celle qui garantit le mieux la sauvegarde des intérêts à protéger. L'hypothèse de l'intervention conjointe semble exclue par les articles 117, alinéa 6 et 118 qui s'appuient sur l'absence de doublons³⁹, à savoir l'« existence aux côtés des structures administratives régionales de structures administratives étatiques pour la même matière [...] non seulement pour garantir l'autonomie des compétences des collectivités locales, mais aussi pour assurer la bonne gestion de l'action administrative »⁴⁰. Les possibles formes de coordination (administrative) entre État et régions sont d'ailleurs explicitement prévues à l'alinéa 3 de l'article 118. Il semble donc que le but de ces deux articles soit d'éviter, dans la mesure du possible, la coexistence de structures administratives émanant de collectivités différentes, dans le même secteur.

Si c'est le cas, la nécessité de la coordination administrative (au-delà de ce qui est prévu par l'article 118) trouve sa solution dans le principe de subsidiarité (et il semblerait que nous puissions aussi ajouter celui d'adéquation). Toutefois, il paraît peu probable que l'application de ce principe se fasse de manière descendante. Plus vraisemblablement, la lecture de l'incise « afin d'en assurer l'exercice unitaire » conduira à privilégier une solution qui transfère vers le haut l'exercice des compétences administratives. Il est par conséquent surprenant de constater à quel point le lien instauré entre compétences administratives et compétences législatives (plus précisément normatives) par la sentence n° 303 a été perçu de manière négative. Affirmer que l'exercice des compétences administratives requiert le pouvoir

normatif ne signifie pas « conférer une primauté culturelle à l'administration »⁴¹ et encore moins que l'article 118 est la clef d'interprétation de l'article 117⁴² (bien que malgré tout, il n'y a rien de surprenant dans le fait que les articles 117 et 118 soient interprétés l'un par rapport à l'autre et réciproquement).

—34

Si une critique devait être adressée la sentence n° 303 de 2003 de la Cour constitutionnelle, elle viserait avant tout le fait que le juge constitutionnel semble défendre l'idée d'une subsidiarité ascendante et d'un mécanisme inverse, qui correspondrait à une subsidiarité vers le bas. La lecture verticale s'accompagne en effet de l'exacte hypothèse en sens inverse. L'incise, « à l'exception des [compétences] qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire » est lue, plutôt que comme une dérogation admissible au principe de subsidiarité, comme son équivalent dans la direction opposée. L'article 118 devrait être lu en déplaçant l'incise, à savoir, « les [compétences] administratives sont attribuées aux communes, sur la base des principes de subsidiarité, différenciation et adéquation, à l'exception des [compétences] qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État ». Dans ce cas, il devient évident que le sens authentique du principe ne réside pas dans une lecture mécaniquement bidirectionnelle, mais plutôt dans sa combinaison avec l'article 5 de la Constitution et avec le principe démocratique.

—35

Finalement, au début de l'année 2007 (après la tentative avortée de la loi 131/2003), le Conseil des ministres a approuvé un projet de loi pour la mise en œuvre des articles 114, 117 et 118 de la Constitution en ce qui concerne l'identification et le transfert des compétences administratives relevant des communes, provinces, villes métropolitaines, régions et de l'État et pour l'adaptation des collectivités locales à la révision constitutionnelle. Il s'agit d'un texte qui prévoit une procédure longue et compliquée comme le requiert une réforme constitutionnelle aussi ambitieuse que celle adoptée en 2001. Espérons que ce texte sera rapidement voté par le Parlement et qu'après six ans, la loi constitutionnelle n° 3 de 2001 soit enfin mise en œuvre.

Annamaria Poggi

Professeur de droit public à l'Université de Turin

Notes

[1] Traduit de l'italien par Thierry Peguet.

[2] NdR : en Italie les régions sont des collectivités publiques bien entendues distinctes de l'État mais également distinctes des collectivités locales *stricto sensu* (communes et provinces).

[3] « La République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales ; elle réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative; elle adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation ».

[4] Sur cette question, Giannini (Massimo S.), « Parlamento e amministrazione », *Amministrazione civile*, n° 47-48, 1961, pp. 145-158.

[5] Créée par la loi n° 281 de 1970, la compétence d'orientation et de coordination permet au Conseil des ministres d'adopter, sous forme de règlement, des normes par lesquelles il peut (lourdement) orienter les modalités selon lesquelles les régions et les collectivités locales doivent mettre en œuvre les compétences administratives qui leur sont attribuées.

[6] Pour une étude détaillée, Cassese (Sabino), « Il disegno del terzo decentramento », *Giornale di diritto amministrativo*, n° 5, 1997, pp. 417 ss. et Berti (Giorgio) et De Martin (Gian Candido), *Le autonomie territoriali : dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, *Atti del Convegno, Roma, 9 gennaio 2001*, Milan, Giuffrè, 2001.

[7] Sur l'importance de ce principe et sur ses conséquences institutionnelles : Poggi (Annamaria), *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milan, Giuffrè, 2001.

- [8] Décret législatif n° 300/1999.
- [9] Mise en œuvre par une série de décrets sur différents secteurs.
- [10] Décret n° 286/1999.
- [11] Mise en œuvre par une série de décrets spécifiques.
- [12] Décrets n° 396/1997, n° 80/1998 et n° 387/1998. Bassanini (Franco), « Tendenze delle riforme amministrative. Inaugurazione dell'anno accademico SPISA 1997-1998 », *Quaderni della SPISA*, 1998.
- [13] Rolla (Giancarlo), « L'autonomia di Comuni e Province », in Groppi (Tania) et Olivetti (Marco) dir., *La Repubblica delle autonomie*, Turin, Giappichelli, 2003, p. 210.
- [14] NdR : en droit italien un texte unique signifie une codification à droit constant.
- [15] Cammelli (Marco), « Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione », *Le Regioni*, Vol. 29(6), 2001, p. 1295.1273-1304.
- [16] Tosi (Rosanna), « Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali », *Le Regioni*. Vol. 30(5), 2002, p. 966 963-976.
- [17] Celotto (Alfonso) et Sarandrea (Agostino), « Le funzioni amministrative » in Groppi (Tania) et Olivetti (Marco) dir., *La Repubblica delle autonomie, op. cit.*, p. 185.
- [18] Comme la loi n° 59/1997.
- [19] C'est le cas, par exemple, pour la fourniture du service de l'éducation et du versement des prestations du Fonds unique pour le spectacle. Dans les deux cas la compétence législative est passée aux régions mais celles-ci ne peuvent pas correctement l'exercer en l'absence de lois nationales de détermination des principes.
- [20] Une des règles cardinales du nouveau titre V est celle qui édicte les principes et les garanties d'autonomie financières des régions et des autres collectivités territoriales.
- [21] Loi n° 59/1997, décret législatif n° 112/1998 et lois régionales de mise en œuvre.
- [22] Castelli (Luca), « L'amministrazione regionale », site web de l'ISSIRFA, www.issirfa.cnr.it
- [23] *Ibidem*.
- [24] *Ibidem*.
- [25] Falcon (Giandomenico), « L'autonomia amministrativa e regolamentare », *Le Regioni*, Vol. 32 (2/3), 2004, pp. 391-422, spc. 392.
- [26] Morrone (Andrea), « La Corte "riscrive" il Titolo V ? », *Forum dei quaderni costituzionali*, 2003, www.forumcostituzionale.it
- [27] Sentence 9/2004.
- [28] Sentences 407/2002 et 246/2006.
- [29] Sentences 287/2005 et 263/2005
- [30] Sentence 328/2006
- [31] Sentence 1/2004.
- [32] Sentence 162/2005.
- [33] Sentence 222/2005.
- [34] Sentence 17/2004.
- [35] Di Cosimo (Giovanni), « La proteiforme cedevolezza : il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti », *Le Regioni*, Vol. 31 (1), 2003, pp. 268-275.
- [36] Sentence 302/2003, § 5.2 en droit.
- [37] Confirmé dans les mêmes termes par les sentences 376/2003 et 151/2005.
- [38] Morrone (Andrea), « La Corte riscrive il Titolo V ? », *op. cit.*
- [39] Bartole (Sergio), « Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (Nota a Corte cost. n. 303 del 2003) », *Le Regioni*, Vol. 32 (2/3), 2004, pp. 578-586.
- [40] *Ibidem*.
- [41] Ruggeri (Antonio), « Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia », *Forum dei quaderni costituzionali*, 2003, www.forumcostituzionale.it
- [42] Morrone (Andrea), « La Corte riscrive il Titolo V ? », *op. cit.*